

联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序

撰写人

Istvan Posta

Cihan Terzi

联合检查组

2010年，日内瓦



联合国

JIU/REP/2010/7
Chinese
Original: English

联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序

撰写人

Istvan Posta
Cihan Terzi

联合检查组



联合国
2010年，日内瓦

执行摘要

联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序

JIU/REP/2010/7

目的

审查与联合国系统各组织信托基金的管理及行政有关的现行政策、规章和条例，分析信托基金的资金总额和使用情况的总体发展趋势，目的是发现不同类型信托基金在管理方面存在的具体问题，确定信托基金行政管理的最佳做法，以便促进全系统的协调统一，增强信托基金管理及行政的成效和效率。

主要调查结果和结论

报告提出了 13 条建议，其中四条建议针对联合国系统各组织的立法机构，五条针对各组织的行政首长，三条针对联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)，另有一条针对各组织的内部审计负责人。

近三个两年期以来，联合国系统内部信托基金的资金呈总体增长趋势。信托基金采用多种机制和筹资方式，导致资金结构分散。联合国系统各组织应加强对于经常资源和预算外资源的统筹管理，加大工作力度，力争促请捐助方提高对于专题信托基金及其他类型联合基金的捐助比例和捐助金额，确保预算外资源，包括提供给这些信托基金的预算外资源，符合各组织的战略要务和方案要务，以便于更加有效地管理信托基金(建议 1 和 2)。

涉及信托基金管理工作的相关条例、规章、政策和其他行政通知见于众多文件，此外还配备了各种标准协定和报告模板等等，有时还会以独立函件和内部备忘录的形式进行后续修订。从事信托基金管理工作的所有工作人员通常并不是都能读取这些文件，或是有一定难度。应整合关于信托基金行政和管理问题的现行法律文书，并向所有相关工作人员提供简明易懂的版本(建议 4)。

各组织同某些捐助方缔结了长期框架协定或伙伴关系协定，但在大多数情况下，如捐助方提出额外的条款、要求和条件，往往要进行单独谈判，这极大地加重了各组织的工作负担。各组织对于其属下的信托基金应尽可能采用长期框架协定和伙伴关系协定，同时制订其他标准文书。这一点特别适用于关于信托基金的报告工作。

对于由其他预算外资源支持的信托基金及各项活动，有必要制订统一的费用回收政策和原则，其中包括关于方案支助费用比例和直接收费的费用类别的明确细则，防止联合国系统各组织以不公平的方式争夺资源，确保信托基金的行政管理费用和支助费用具有可比性和高度的透明度(建议 6 和建议 7)。

由于信托基金的数量及其规模日益增加，其固有的相关风险日益加重，联合国系统各组织应强化信托基金的审计工作，包括直接关系到大型信托基金及其他预算外资源的运作和管理的问题(建议 11)。另一方面，各组织应确保信托基金管理和行政的相关风险得到评估，并采取充分措施来消除这些风险(建议 3)。

多方捐助信托基金的数量和规模大幅度增加。这些基金普遍建立了健全的制度框架，但必须解决某些行政管理问题。应审查多方捐助信托基金现行框架的运行情况和经验教训，完善管理和审计工作，特别是审计(建议 12 和建议 13)。

供立法机关审议的建议

建议 1

联合国系统各组织的立法机关应加强经常预算和预算外资源的综合管理，确保预算外资源，包括信托基金，符合各组织的战略要务和方案要务。

建议 2

联合国系统各组织的立法机关应促请所有捐助方对于各组织的工作做出积极回应，提高对于专题信托基金及其他类型联合基金的捐助比例和捐助金额，以便更加有效地管理信托基金。

建议 7

一旦行政首长协调会核准关于信托基金以及由其他预算外资源资助的各项活动的统一费用回收政策和原则，联合国系统各组织的立法机关应审查这些政策和原则，以便更新各组织的费用回收政策。

建议 12

联合国开发计划署(开发署)执行局应将开发署—多方捐助信托基金办公室的经验教训列入议事日程，以便将其呈交经济及社会理事会(经社理事会)，在三年期和四年期全面政策审查框架内进行审议。

目录

		页次
执行摘要		iii
缩略语		vii
章次	段次	页次
一. 导言	1-13	1
A. 目标和重点	1-8	1
B. 背景	9-13	2
二. 信托基金的规模、趋势和变化	14-27	4
三. 信托基金管理中存在的主要风险	28-32	10
四. 制度基础	33-52	12
A. 法律框架	33-38	12
B. 组织与捐助方的关系	39-48	13
C. 信托基金的管理机构	49-52	15
五. 行政和财务问题	53-103	16
A. 费用回收	53-66	16
B. 关于信托基金的报告工作	67-73	19
C. 业务准备金	74-76	21
D. 信托基金的利息收入	77-79	21
E. 授权	80-86	22
F. 采用公共部门会计准则	87-89	23
G. 关闭信托基金	90-92	24
H. 信托基金的审计	93-99	24
I. 信托基金的评估	100-103	26
六. 多方捐助信托基金	104-117	27

附件

一. 经常预算和信托基金的资源分配情况	32
二. 各捐助方的信托基金分配情况	33
三. 联合国系统某些组织适用于信托基金的方案支助费用 (PSC)比例	34
四. 截至 2009 年 12 月 31 日开发署—多方捐助信托基金 办公室转拨给参与机构的资金	36
五. 参与组织根据联检组建议所采取的行动概览.....	37

缩略语

AA	行政主管
AAA	阿克拉行动纲领
ADB	亚洲开发银行(亚行)
APO	协理方案干事
CEB	联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
CERF	联合国中央应急基金
CTBTO	全面禁止核试验条约组织筹备委员会
ECOSOC	经济及社会理事会
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
ESCAP	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)
EU	欧洲联盟(欧盟)
FAFA	《欧洲共同体与联合国财务和行政框架协定》
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
HLCM	管理问题高级别委员会(管理高委会)
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
ICAO	国际民用航空组织(国际民航组织)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
IPSAS	国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)
ITU	国际电信联盟(国际电联)
JIU	联合检查组(联检组)
MDTF	多方捐助信托基金
MOU	谅解备忘录
OHCHR	人权事务高级专员办事处(人权高专办)
OIOS	联合国内部监督事务厅(监督厅)
PBF	联合国建设和平基金

PSC	方案支助费用
QCPR	四年期全面政策审查
RB	经常预算资源
TCPR	三年期全面政策审查
UNCT	联合国国家工作队
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDG	联合国发展集团(发展集团)
UN-DOCO	联合国发展业务协调办公室(发展协调办)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNSAS	联合国系统会计准则
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
UNTFHS	联合国人类安全信托基金
UNWTO	联合国世界旅游组织(世旅组织)
UPU	万国邮政联盟(万国邮联)
WFP	世界粮食计划署(粮食计划署)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
WIPO	世界知识产权组织(知识产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)
XB	预算外资源

一. 引言

A. 目标和重点

1. 作为 2010 年工作方案的內容之一，联合检查组(联检组)依据联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的建议，审查了联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序。

2. 审查工作的目的是检查联合国系统各组织信托基金的政策，分析信托基金的资金总额和使用情况的总体发展趋势，研究与信托基金管理有关的现行一般性及具体细则和条例，发现不同类型信托基金在管理方面存在的具体问题，确定信托基金行政管理的最佳做法，以便促进全系统的协调统一。审查仅针对信托基金的行政和管理方面，不涉及任何方案问题。审查涉及如下问题：各组织同捐助国和其他捐助方之间的关系，包括指定用途、遵守报告要求和其他附加条件关系；信托基金行政管理责任的划分，包括授权；费用回收政策；会计和财务管理问题；以及，信托基金行政和管理方面的监督问题，包括同信托基金的监测、评估和审计有关的问题。

3. 根据联检组的内部标准、准则及其工作程序，编写本报告所采用的方法包括初步审查、问卷调查、访谈和深入分析。在日内瓦、纽约、维也纳、罗马、巴黎和曼谷，同联检组大多数参与组织的官员举行了会谈，此外还走访了联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)秘书处、联合国发展业务协调办公室(发展协调办)以及联合国开发计划署(开发署)多方捐助信托基金办公室。由于审查的问题涉及到方方面面，不可能逐一对联合国系统各组织的所有这些问题进行深入分析。为此，假如某一章节提及某些组织，意在列举实例，并不表示联合国系统其他组织的情况与之类似/相反。

4. 审查工作涉及联检组的参与组织。国际原子能机构(原子能机构)、联合国难民事务高级专员(难民专员)以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)表示，该组织没有开展由信托基金资助的重要活动。国际海事组织(海事组织)和世界知识产权组织(知识产权组织)提供了信托基金统计数据，但没有对调查问卷做出书面答复。万国邮政联盟(万国邮联)没有提供任何资料。鉴于绝大多数组织通过书面答复的形式提供了资料，以及检查专员在各个工作地点进行的访谈涉及到参与组织借助信托基金开展的大部分活动，由此确定的信托基金管理趋势和做法可以被视为全系统的典型代表。

5. 同往常一样，联检组向参与组织征求了对于报告草案的意见，并在最终定稿时考虑到这些意见。

6. 根据《联检组章程》第 11.2 条，为利用联检组的集体智慧检验报告提出的结论和建议，在本报告最终定稿之前同各位检查专员进行了磋商。

7. 为便于处理报告以及落实和监督落实报告提出的建议，附件五中的表格可以显示是否已将报告提交给有关组织，供其采取行动或了解情况。这个表格列出了针对各个组织的建议，并说明是否需要由相关组织的立法机关做出决定，或是行政首长可以据此采取行动。

8. 检查专员谨对协助编写本报告的所有人表示感谢，特别要感谢那些参与访谈并主动介绍自身知识和经验的人。

B. 背景

9. 联合国系统内部对于“信托基金”一词没有形成商定的定义。联合国秘书处对于信托基金的界定如下：“有具体任务规定或根据具体协定设立的账户，用于记录用作符合本组织宗旨和政策的活动的全部或部分经费的自愿捐款的收支情况。”¹ 联合国系统其他组织采用的说法和定义各不相同。例如，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)称此类基金为“信托基金”，其定义是：“本组织接收的捐款，用于支持同捐助方事先商定的预算外活动。根据同捐助方缔结的具体协定建立信托基金。要有序利用教科文组织有责任就执行特定项目所用资源向其提交财务报告的单一捐助方提供的捐款，信托基金是最适当的安排。”² 世界卫生组织(世卫组织)在其公务函件中采用“核心自愿捐款”一词。这些基金当中有些做出了具体规定，有些则没有具体规定，目的是为战略方案的既定目标提供资金，它们同专题信托基金或项目专设信托基金在很多方面有着许多类似之处。一些组织没有为信托基金下定义，或是做出了非常宽泛的定义，但其财务条例和细则以及其他行政管理准则和手册则提及信托基金，规范并管理着信托基金的使用。

10. 由于联合国系统各组织对于信托基金没有形成公认的专用术语和定义，导致审查工作遇到困难，特别是在获取数据的范围和准确性的问题上。在审查期间采用了如下术语：**经常预算资源**，意为组织预算中的成员国分摊会费；**预算外资源**，意为除分摊会费之外，提供给相关组织的其他自愿捐款；以及，**信托基金**，意为根据同捐助方签订的具体协定提供给相关组织用于具体目的的部分预算外资源。信托基金的收支情况向捐助方单独做出解释和汇报；在关闭基金之前，基金的所有权归捐助方所有。检查专员注意到，在某些组织内部，部分预算外捐款虽然具备信托基金的特点，但没有计入信托基金。同样，在某些情况下要区分信托基金和特别账户等其他类型的自愿捐款也很困难。为此，检查专员利用从各组织收集到的数据和资料，查明信托基金的规模及类型的主要发展趋势和变化情况。

11. 联合国系统各组织普遍利用信托基金开展活动。过去十年间，包括信托基金在内的自愿捐款金额大幅度增加，成为联合国系统各组织开展活动的重要资金

¹ ST/SGB/188, 附件, 第2段。

² 《教科文组织行政手册》，2009年11月16日，第2.5段。

来源。在联合国系统的绝大多数组织当中，自愿捐款的增幅都大于经常预算资源的增幅。大多数组织的信托基金总额在此期间也有所增加。这其中的大部分信托基金是项目专设基金、自益基金或是专题基金。2004 年以来，多方捐助信托基金的数量及其资金规模大幅增加，在人道主义援助、转型筹资、建设和平、发展以及联合国系统其他国家层面活动等众多领域成为一种流行的融资模式。

12. 某些组织(例如开发署和教科文组织)非常重视上述事态发展，更新了本组织对于信托基金等自愿捐款的管理政策、规章和条例；相比之下，其他组织(例如联合国秘书处)则不太重视这些事态发展。这后一类组织的信托基金行政及管理工作依旧因循 20 多年前制订的条例和规章。此外，关于信托基金行政及管理工作的条例、规章和政策的详细程度也有很大差别。一些组织为信托基金制订了内容详尽的准则和手册，进一步补充其通常流于宽泛的财务条例和细则；而其他组织则没有这样做。于是，后一类组织的信托基金行政及管理工作往往就事论事，交易成本较高，没能做到有序、协调和高效。

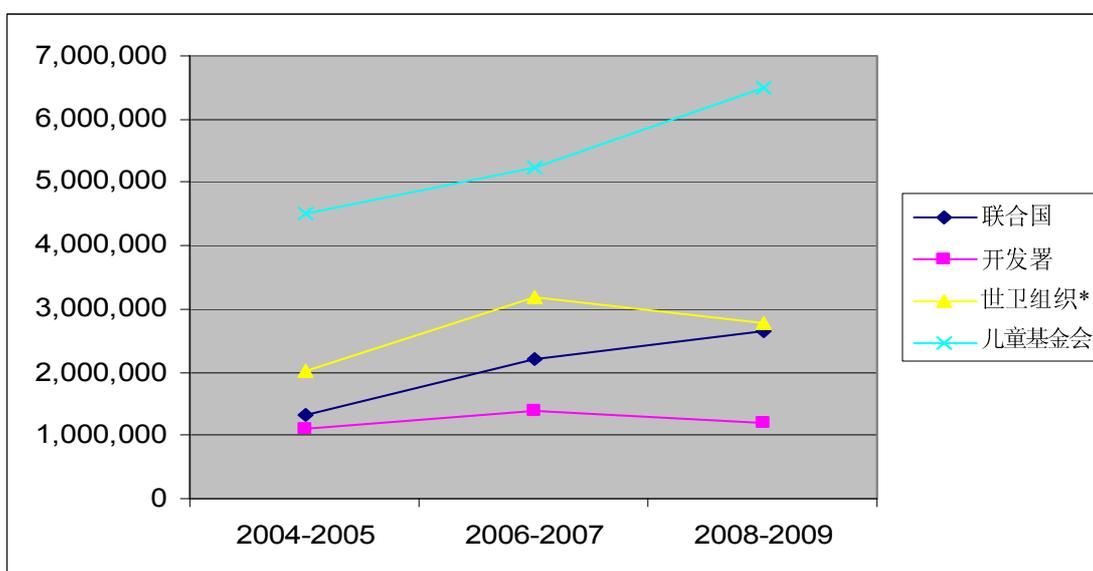
13. 此前从未对联合国系统各组织的信托基金行政及管理工作进行过全系统审查。1972 年，联检组发表了《联合国信托基金报告》(JIU/REP/72/1)，报告涉及到联合国信托基金的行政管理及其资金和方案的某些方面。联检组的其他报告论及这一问题的某些特定方面，例如《联检组关于联合国系统各组织自愿捐款的报告：对方案落实和资源调动战略的影响》(JIU/REP/2007/1)以及《与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用》(JIU/REP/2002/3)。此外，联合国系统各组织的外部及内部审计员及其评估办公室也就信托基金的行政和管理问题发表了多份报告。本报告的相关章节考虑到了这些报告以及行政首长协调会、管理高委会和发展集团围绕费用回收政策、费用类别和多方捐助信托基金相关事务等有关问题进行的讨论和当前辩论。

二. 规模、趋势和变化

14. 近三个两年期以来，联合国系统内部信托基金的资金呈总体增长趋势，2004-2005 两年期约为 121 亿美元，2006-2007 两年期约为 151 亿美元，2008-2009 两年期约为 168 亿美元。³ 信托基金的资金数量增加，是全系统的普遍现象，涉及到联合国基金、方案和专门机构，其中尤以联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国人口基金(人口基金)以及联合国儿童基金会(儿童基金会)的资金增幅最大。

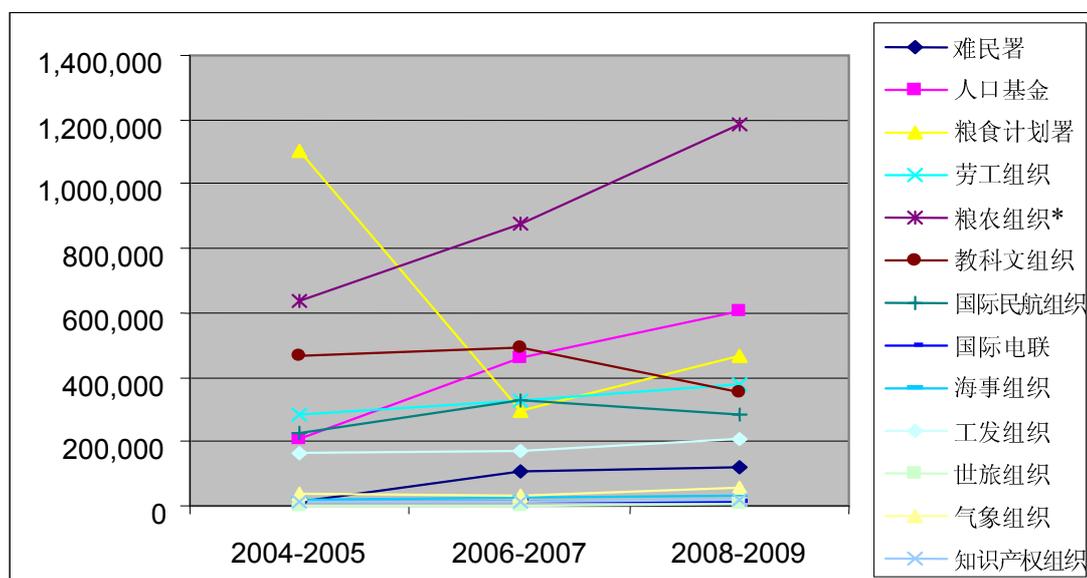
图 1

信托基金规模较大的组织在近三个两年期内的信托基金变化情况



³ 见本文图 1 和附件二。

图 2
信托基金规模较小的组织在近三个两年期内的信托基金变化情况



资料来源：各组织提供的资料。

15. 联合国系统各组织负责管理的信托基金的资金总额增加，在这其中，多方捐助信托基金的资金增长显著，捐助方在 2004 至 2009 年间累积承诺捐资总额约为 45 亿美元。⁴ 截至 2009 年 12 月 31 日，多方捐助信托基金办公室已完成转账 30.2 亿美元。这些资金在参与组织当中的分配情况见附件四。

16. 关于信托基金的资金来源，⁵ 在 2008-2009 两年期，绝大部分(61%)为成员国捐款，其次为私营捐助方的捐款(19%)。来自联合国系统的其他组织以及联合国系统以外的国际组织的捐款在同期分别占 9%和 11%。成员国的捐款在近三个两年期内下降了 7%。同期，国际组织和联合国系统的其他组织对于信托基金的捐款增加，分别约占 8%和 5%。出现后一种情况，可能是由于成员国的部分捐款通过多方捐助信托基金的途径捐出，在参与组织的统计资料上则体现为来自联合国系统其他组织的资源。

17. 信托基金的主要资金来源依然是成员国，最常见的形式是通过双边信托基金提供捐款。但对于粮农组织、国际劳工局(劳工局)、儿童基金会以及联合国工业发展组织(工发组织)等某些组织来说，其他国际组织和金融机构提供或转拨的财政资源同样重要，而且近年来有所增加。⁶ 这些组织与政府合作的经验比较丰

⁴ 截至 2009 年 12 月 31 日对于多方捐助信托基金办公室负责管理的联合国多方捐助信托基金的捐赠承诺(<http://mdtf.undp.org>)；另见下文第 105 段图表。

⁵ 百分比的计算依据是附件二所含数据，但不包括世卫组织、开发署和难民署，这些组织没有提供按捐助方分列的细化数据。私营部门捐助方也包括其他捐助方。

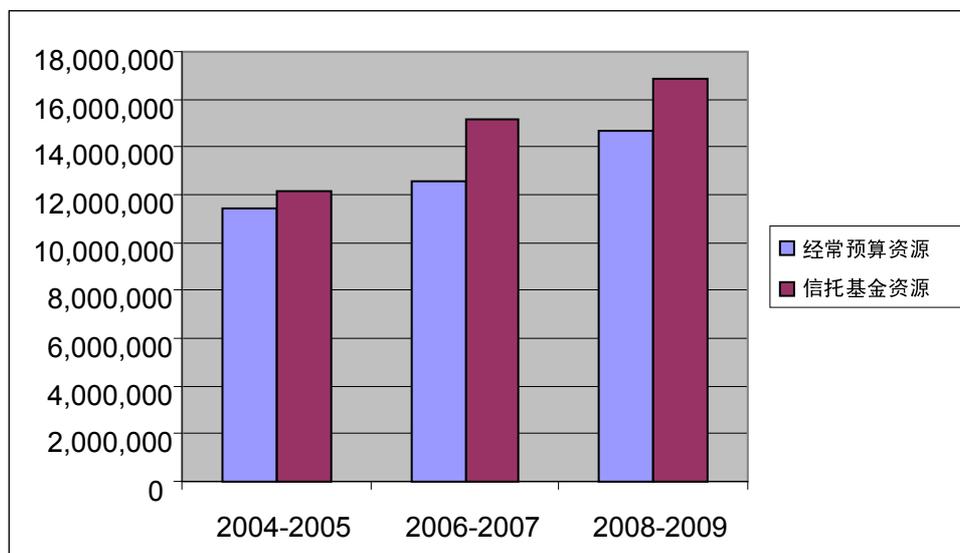
⁶ 见附件二表格。

富，它们同相关立法机构的代表保持长期接触，这有助于筹集资金，调动资源，借助现有网络同某些主要捐助国缔结框架协议和伙伴关系协定，从而能够为相关资源制订多年期规划。

18. 私营部门捐助方对于信托基金的捐款数额有限，但总的看来略有增加。在这方面，儿童基金会是一个例外。儿童基金会同私营部门有着长期合作传统，双方的合作渠道之一是通过儿童基金会国家委员会。在 2004-2005 两年期，儿童基金会信托基金约有三分之一的资金来自私营部门，这一比例在 2008-2009 两年期跌至大约五分之一，但与其他组织相比依然算是高的。对于联合国系统的其他大多数组织而言，私营部门对于信托基金的捐款是临时性的，而且在大多数情况下基本上取决于捐助方，而不是依据组织的需要和优先事项。另一个问题是，这些私营基金会在同联合国组织合作方面通常缺乏经验，或毫无经验可言，联合国组织对于同私营基金会合作同样没有经验，调动资源的难度因此要大于同公共捐助方合作。此外，缔结正式协定往往需要时间，耗费劳动力，对双方产生法律影响，而且这对于双方都是全新的领域。然而，教科文组织、世界粮食计划署(粮食计划署)和世卫组织等某些组织已经着手制订战略，改善面向私营部门的筹资与合作，目的是为信托基金募集越来越多的私营部门捐款。检查专员了解到，私营捐助方，包括照料儿童、卫生和疾病等领域的私营基金会，在全球、区域和国家层面可以成为信托基金的另一个重要资金来源。由于任务的特殊性，很多组织吸收私营部门资金的增幅有限，但双方的合作可以扩大捐助方群体，对于塑造组织形象也会产生积极影响。基于以下理解，检查专员同意这一观点：私营部门捐款应由组织带动，同时符合组织的需要和优先事项。

19. 信托基金的资金量不断提高，符合全系统预算外/自愿捐款日益增加的整体发展趋势，而与此同时，经常预算资源停滞不前和/或略有增加，由此导致联合国系统绝大多数组织分配给信托基金的资源份额同经常预算资源相比不断增加。这种情况不但影响到各个组织的方案设计、规划和预算编制，而且是导致相关组织资金结构分散的主要原因。图 3 显示出联合国系统各组织在近三个两年期内的经常预算和信托基金资源总体状况。

图 3
近三个两年期内经常预算和信托基金资源的变化情况



资料来源：经常预算资源见行政首长协调会数据(A/65/187)；信托基金资源见对联检组调查问卷做出的答复。

统筹预算

20. 以往的做法是，提供给信托基金的捐款同其他自愿捐款作为基本上属于临时性质的额外收入来源，同经常方案和经常预算分开处理。与之形成对照的是，各组织开始制订包含经常资源及预算外资源的综合方案和预算，其中包括提供给信托基金的资源，同时往往辅之以概述相关组织短期及中期战略要务的战略框架和/或注重成果的方法。检查专员注意到粮农组织、开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会和世卫组织的相关良好做法。

21. 捐助方的要务依然发挥着重要的、往往是决定性的作用，但检查专员了解到，借助于统筹方案和预算以及战略框架，立足于优先事项的统筹方案规划方法创造了更加有利的条件，确保分配给信托基金的资源能够更加贴近方案，同时更加符合相关组织的需要和优先事项。检查专员还了解到，一些组织拒绝了为信托基金提供资金的某些提议，理由是相关目标和条件违背该组织的战略要务或任务。

22. 各组织对于信托基金的分类方法各有不同，但最常见的做法是将信托基金分为项目基金、自益基金(由受惠国出资)、专题基金(泛指或指定用途)以及多方捐助信托基金。由于分类方法的不同，一味抹杀不同类型信托基金之间的区别将给会计工作造成困难，书面答复中的数据不具备充分可比性，不能用来评估和比较各类信托基金的比例。自益型信托基金的资金数量在很大程度上取决于具体组织或国家，这一类基金在某些区域(例如拉丁美洲和阿拉伯地区)和活动领域(例如

教育和粮食)可以起到非常重要的作用。专题信托基金的资金数量通常偏低,但这一类基金在某些组织中所占比例可以达到 20%至 30%。多方捐助信托基金的比例大大低于 10%,但这一类基金模式在某些组织中正在迅速增加。

资源的分散

23. 虽然制订了《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》,⁷ 但有数据表明,为预算外资源指定用途和通过信托基金拨付资源的做法依然普遍盛行。由于各组织的性质和财务做法各不相同,其属下信托基金的数量及其资金规模存在很大差别。总的说来,除某些大型专题信托基金和多方捐助信托基金之外,绝大多数信托基金在很大程度上有指定用途,以项目为主,且捐助方提出了严格的单独报告要求。由此导致信托基金的资金规模普遍较小,从而造成活动分散,交易成本较高。大多数组织掌握着数百个信托基金。例如在 2008-2009 两年期,联合国有 450 个信托基金,资金总额 26 亿美元;劳工组织有 939 个信托基金,资金总额 3.78 亿美元;粮食计划署约有 290 个信托基金,资金总额 4.65 亿美元;工发组织有 779 个信托基金,资金总额 2.05 亿美元。⁸ 就实际数据和平均数而论,全系统各组织的信托基金资金规模千差万别,但检查专员注意到,除个别情况外,信托基金的资金数量普遍偏低,但正在小幅增加。

24. 联合国、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、开发署、人口基金和儿童基金会等组织已经开始着手创建信托基金组,或是开办专题信托基金,允许捐助方为符合本组织优先事项的某一特定专题领域提供资源,并为这些资源规定较为宽泛的用途。在这方面,检查专员认为人口基金和儿童基金会采用的专题信托基金办法可被视为良好做法。这种做法保证信托基金能够更加贴近相关组织的战略计划和成果框架,实现多年期融资,提高了会计和财务管理工作的效率,有助于向全体捐助方提供一份综合年度报告,而不是向捐助方逐一报告,从而降低了总体交易成本。

25. 某些组织(例如联合国、贸发会议和人口基金)还设法减少信托基金的数量。但检查专员认为还有很多工作要做,特别是由于信托基金的结构松散,使得相关组织很难保证其理事机构核准的、既定的优先事项在各项活动中起到主导作用。这种情况可能造成效率低下和注意力分配不均。检查专员认为,将各个信托基金的资源集中起来,形成资金规模更大、目标更为宽泛的信托基金,建立信托基金组,以及/或者将专题信托基金用于更广泛的用途,将有助于减少松散程度,进一步确保所有信托基金更加贴近相关组织的要务和需求,从而使信托基金追随相关组织,而不是听命于捐助方。此外,将信托基金集中起来以及更多地利用专题信托基金,可以降低交易成本,减少逐个项目的单独报告义务,从而提高基金管理效率,有利于捐助方。检查专员认为,联合国系统各组织的行政首长在拟定方

⁷ 《巴黎宣言》是一份国际协定,于 2005 年 3 月 2 日通过,各国政府在宣言中承诺继续加大工作力度,努力提高援助实效。

⁸ 对联检组调查问卷做出的书面答复中的数据。

案和预算时，应就用途广泛或限于指定用途的专题信托基金和其他类型的联合基金提出建议，从而有助于提高信托基金管理工作的效率和成本效益。

26. 联合国系统各组织的工作符合《援助实效问题巴黎宣言》，但捐助方的行为则与之大相径庭。某些传统捐助方愿意并且准备接受这种方式，而其他捐助方依然倾向于基于项目的信托基金或是更加严格地指定资金用途。检查专员认为，将资源集中使用的成功经验、提高这些资源的运作透明度以及完善基于成果的基金管理报告方式，将逐步提高这部分资源在信托基金资金总额中所占比例。

27. 执行如下建议，有望在最佳做法的基础上增强信托基金管理及行政工作的成效和效率。

建议 1

联合国系统各组织的立法机关应加强经常预算和预算外资源的综合管理，确保预算外资源，包括信托基金，符合各组织的战略要务和方案要务。

建议 2

联合国系统各组织的立法机关应促请所有捐助方对于各组织的工作做出积极回应，提高对于专题信托基金及其他类型联合基金的捐助比例和捐助金额，以便更加有效地管理信托基金。

三. 信托基金管理中存在的主要风险

28. 采用信托基金可能会给相关组织带来巨大风险。此外，由于信托基金在规模、结构和活动等方面存在很大差别，各组织奉行各自不同的政策、规章和条例，与联合国系统各组织的信托基金有关的风险千差万别，甚至在同一组织内也有所不同。

29. 与信托基金管理有关的风险非常类似于与经常预算资源支持的各项活动的规划和执行工作有关的风险，但这种筹资方式独有的特点和性质造成了某些其他风险。联合国各组织通过开展风险评估，确定了与信托基金有关的风险。一些组织还针对各自的信托基金进行了具体风险评估。在这方面，联合国内部监督事务厅(监督厅)针对联合国信托基金开展的风险评估就是一个很好的例子。⁹

30. 给各组织造成的最常见的风险包括：¹⁰

- 可能偏离本组织理事机构核准的、既定的优先事项和需要；
- 长期资源的不可预测性，以及捐助方不履行承诺；
- 联合国系统各组织相互争夺潜在的捐助方；
- 费用回收政策和回收比例不足，可能出现利用经常预算资源支持信托基金活动的交叉补贴现象；
- 由于基于项目的信托基金众多，导致活动和资金分散，造成效率低下，交易成本高；
- 监督、评估和报告能力不足，实地报告或繁重的多重报告责任尤为突出；
- 涉及信托基金管理工作的各个部门之间的责任划分不够明晰，其中包括总部、区域办事处和驻地办事处，由此还可能产生潜在的责任空白和双重报告标准；
- 涉及信托基金管理和行政工作的各个部门之间协调不力，缺乏信息交流；
- 资金利用效率低下，滥用资金，欺诈行为，以及与实施伙伴合作有关的风险，这些合作伙伴可能违背联合国会计、财务管理和监督标准，或是在这些方面能力不足；
- 假如信托基金所用货币不同于相关组织所用货币，汇率波动将造成损失；

⁹ 监督厅，任务第 AG2009/510/02 号——普通信托基金管理风险评估。

¹⁰ 具体建议特别提到某些风险，例如上文建议 1 和建议 2。

- 在冲突影响局势下规划并执行活动，例如冲突后局势和转型期国家；
- 不切实际的项目提案。

31. 检查专员认为，联合国系统各组织应将与信托基金行政及管理有关的具体风险纳入风险评估，从而扩大组织风险评估的范围，以便更好地确定并降低这些风险。在预算外资源，包括拨付给信托基金的预算外资源不断增加的情况下，这一点尤为重要。

32. 执行如下建议，有望进一步确定并降低与信托基金管理和行政工作有关的风险。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应确保与信托基金有关的风险得到评估，并采取措施来管理这些风险。

四. 制度基础

A. 法律框架

33. 关于信托基金的建立、管理和行政的基本规定，载于各组织的章程和/或财务条例和细则，通常辅之以多种法律文书所载的更为详尽的规章和程序，其中包括行政指令、准则、项目管理或采购手册、通告等等。除个别情况外，虽然通过各种修正案不断更新相关文件的内容，或是往往通过内部备忘录或单独行政函件的形式进行更新，但这些基本文件普遍陈旧过时。与之相配套的是一系列标准协定、谅解备忘录、送交捐助方的标准函件、报告格式、模板等等。

34. 由于相关规定分别载于多种法律文件、规章、行政通知和标准协定，并时常经由内部行政备忘录或函件进行修订，往往很难遵循或找到现行的全部适用规定，即便是从事信托基金管理的各级工作人员也不例外。以联合国为例，相关的秘书长公报(ST/SGB)和行政指示(ST/AI)颁布于 1980 年代，其中载有详细规定，后来可能通过向相关主要各方发送内部备忘录的形式，对这些文件进行更新和修订(例如关于费用回收问题和授权问题)。但是，与信托基金有关的所有工作人员并不是都能读取这些文件，或是有一定难度。联合国系统的其他组织也存在类似情况。

35. 检查专员了解到，联合国秘书处不久前在有限范围内对现行的信托基金政策和做法进行了内部审查。应该指出的是，类似的工作早在 2003 年就已经启动了，但随后被推迟，现行的做法和规章没有出现任何重大变化。新的工作预计在 2011 年初结束，目的是建立完善的示范协定制度，从而强化现行政策。在撰写本报告时没有得到进一步详细资料。国际电信联盟(国际电联)、人口基金、儿童基金会和粮食计划署等其他组织表示，目前正在着手更新并整合各自的信托基金管理规章和程序。检查专员敦促各组织优先完成这项工作。

36. 信托基金的数量不断增多，资金规模不断扩大，相关工作人员的工作量日益加重，不仅总部是这样，区域办事处和国家办事处的工作量也是越来越重；有鉴于此，检查专员认为应审查涉及信托基金的所有法律文书以及相关细则和条例，整理出一个更加简明易懂的综合版本。这项工作应考虑到基本文件的最新发展情况以及以往的修订和订正。应为组织总部及实地工作人员提供方便使用的综合性最新适用细则。应为工作人员开办相关培训，讲授信托基金的条例、细则和政策。

37. 在这方面，检查专员认为 2009 年 11 月出版的《教科文组织行政手册》是一部全面、透明的现行细则和条例汇编。¹¹ 《行政手册》可在线阅读，并且可

¹¹ 见《手册》第 5 章和相关附件。

直接链接到各类详细资料，为各个工作地点的所有用户提供了非常实用的工具，可被视为类似工具中的最佳做法。

38. 执行如下建议，有望在最佳做法的基础上增强信托基金管理及行政工作的成效和效率。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应审查、整合并更新与本组织信托基金的行政和管理有关的现行法律文书，确保向所有相关工作人员提供简明易懂的版本。

B. 组织与捐助方的关系

39. 联合国系统各组织日益关注筹集资金和调动资源的活动，并且在组织内部建立独立的部门，负责在总部处理这方面的工作。随着区域层面的筹资活动日益增多，具体表现为区域发展机构或区域开发银行的捐款以及自益型信托基金，区域及国家办事处在这方面也起到了重要作用。与此同时，某些捐助国授权其在相关区域或国家的代表负责筹集资金和开展信托基金相关谈判。

40. 各组织通过其立法机关和/或捐助会议及其他活动，同主要捐助方保持着经常性接触，努力同捐助方建立并维持长期关系及合作。关注的重点是通过中长期伙伴关系和框架协议，推动与传统捐助方合作的多年期方案规划，同时注重扩大捐助国及捐助方的范围和基础，吸收新兴捐助国和私营部门的捐助方。检查专员注意到这两个方面都出现了积极的发展态势。某些组织(例如联合国和儿童基金会)的信托基金得到私营捐助方的大笔捐款。其他一些组织(例如开发署、世卫组织、粮农组织和人口基金)在近三个两年期内成功地增加了通过伙伴关系协定获得的捐款份额，从而实现了多年期方案规划。

非标准性捐助方要求

41. 各组织在开展信托基金协定谈判时，往往希望采用在以往做法的基础上形成的标准协定和报告模式。各组织同某些捐助方缔结了长期框架协议或伙伴关系协定，仅仅通过换文的形式便可建立新的信托基金。然而在大多数情况下，如捐助方提出额外规定、要求和条件，则必须开展单独谈判。捐助方通常会提出如下要求：指定具体用途；付款时间表；方案支助费用的具体比例；非标准性报告要求；关于欺诈、腐败、恐怖主义、保险、安保或所有权问题的附加条款；以及关于审计和评估的具体要求。针对信托基金资助的方案或项目的具体采购或招聘模式的要求相对较少。在某些情况下，由于捐助国各部委或机构的内部规章或做法各有不同，同一个捐助国可能会表现出不同的态度。

42. 经过谈判后，捐助国通常会接受标准协定。同意接受某些规定和非标准性要求，必须同相关部门开展内部磋商，而且往往需要其批准；假如捐助国不同意

标准协定，处理并接受具体要求往往会导致漫长的谈判和其他程序。由于各组织拥有众多信托基金，相关工作人员在缔结协定和信托基金管理的各个环节都面临着沉重的工作压力。此外，捐助方不时要求增加非标准性条款，阻碍了全系统协调工作。

43. 检查专员了解到，捐助方有时会在信托基金协定之外另行提出具体要求，这给各组织造成的困难要大于正式磋商过程中提出的要求。此类做法可能导致法律风险和法律责任，可能不完全符合相关组织的规章制度，甚至可能违背组织的透明度标准，因此，检查专员不赞成各组织同意这种做法。

44. 各组织为检查专员提供了不同的数据，但总的看来，在经过谈判缔结的信托基金协定当中，有 20% 以上的协定不同于标准协定，包含某些额外要求，主要是针对报告形式的要求。**为增强信托基金行政管理成效，检查专员不赞成捐助方在信托基金协定中增加非标准性要求。**

区域发展机构

45. 为建立由区域发展机构资助的信托基金进行谈判尤为困难。区域开发银行和其他金融机构掌握着雄厚的资金、赠款和贷款，可以采用信托基金的形式为联合国系统各组织的活动提供资金。联合国区域委员会以及各专门机构所属某些规模较大的区域办事处尤其希望与这些机构开展合作。但是，亚洲和拉丁美洲等地的区域发展机构目前开出的某些条件不符合联合国标准协定的要求，例如对采购和招聘工作施加某些限制(限定区域的竞争性招标程序仅对区域金融机构的成员国开放，而联合国系统采用开放式招标程序，不设任何地理限制)，以及某些财务和报告要求。

46. 检查专员注意到，联合国系统各组织在处理这些问题时采用了不同的方法。某些组织参照并严格执行现行规章，不做妥协让步，拒绝接受捐助机构提出的额外条件和要求；其他组织则比较“灵活”。各组织未必会将任何附加要求或条件正式写入相关的信托基金协定，但在区域金融机构和区域开发银行资助的各项活动的执行工作中会实际满足这些要求(例如采购或招聘形式，如限定区域的竞争性招标程序)。另一个实例是双方签订非标准性项目融资协定，例如开发署—美洲开发银行框架协定的附录。

47. 检查专员认为，联合国系统各组织对于区域金融机构和区域开发银行就提供资源提出的附加条件，不妨采用统一的立场。这一立场应针对区域的具体情况做出适当调整，使得区域委员会或办事处能够接受/接收符合其任务和优先事项、并且遵守其规章制度的额外资源。联合国系统各组织在相互竞争资源的过程中不得损害其他组织的发展前途，这同样是正当要求。

48. 执行如下建议，有望增强联合国系统各组织同区域金融机构和区域开发银行开展合作的协调性。

建议 5

秘书长作为行政首长协调会主席，应针对接受及接收区域金融机构和区域开发银行为信托基金提供资源的条件和形式制订统一立场。这一统一立场一旦形成，应更新各组织的规章和政策，并提交相关立法机关批准。

C. 信托基金的管理机构

49. 信托基金的管理机构普遍遵循各组织的适用立法框架。规范文件还包括立法机关的决定、行政首长批准的关于建立信托基金的文件、以及同捐助方缔结的信托基金协定，其中以后者较为普遍。这些文件规定了信托基金的管理机构，其中包括指导委员会和/或信托基金秘书处的建立、构成、作用和任务。信托基金指导委员会通常由捐助方和相关组织的代表构成，同时也包含其他利益攸关方，例如在涉及国家级信托基金的情况下包含相关国家的代表。指导委员会的作用各有不同，但大多为决策机构，同时针对信托基金的各项活动开展咨询和监督。此外，信托基金协定可能会规定捐助方和相关组织之间在何种级别上以及针对哪些问题和议题应启动协商机制。

50. 鉴于信托基金的类型、规模、重点活动及其运作层面(国际、区域或国家)各有不同，信托基金的管理机构在同一组织内部以及联合国系统各组织之间存在很大差别。基于项目的信托基金的行政和管理工作基本上被纳入相关组织的常规项目/方案核准及执行过程和程序，涉及到多个不同部门(技术、会计、财务、法律、监督等等)。但专题基金、资金规模较大的信托基金、多方捐助信托基金(例如中央应急基金、联合国建设和平基金以及联合国人类安全信托基金)以及国家级信托基金通常有专设管理机构，包括指导或咨询委员会或董事会和秘书处，并配备人力资源，具体负责支持基金资助活动的正常运作。

51. 检查专员了解到，信托基金的管理制度总的说来不存在任何重大问题。但在某些情况下，决策过程，包括信托基金委员会内部的决策过程，没能保持一贯清晰有效，这也影响到问责制和透明度。针对具体信托基金开展的某些评估和审计工作提出的意见印证了这一点。关于多方捐助信托基金，应该进一步指出的是，作为参与组织介入国家级信托基金事务的联合国系统组织过多，这会妨碍基金的决策，不利于开展高效及有效的行政和管理工作。最后要强调的是，相关国家在国家级信托基金指导委员会中应享有充分的代表权，这一点非常重要。

52. 检查专员同意上述意见，但由于信托基金的管理制度基本上不存在任何重大问题，检查专员没有提出具体建议。提出的问题属于业务范畴，相关组织已经确定、审查并采纳，不需要采取全系统措施。关于多方捐助信托基金的管理问题，请参见下文第 106 至 114 段。

五. 行政和财务问题

A. 费用回收

53. 与包括信托基金在内的预算外资源资助的各项活动有关费用回收政策和原则，是联合国系统各组织长期以来反复讨论的一个问题。联检组在 2002 年公布了关于支助费用的报告，¹² 报告广泛审查了与预算外资源资助的活动有关的支助费用，并鼓励联合国系统各组织审查预算外支助费用政策的制订和执行。鉴于预算总额中的预算外资源逐步增加，联合国系统的大多数组织已经开始推行由其立法机关制订的全部费用回收政策，以便全额回收与预算外资源资助的活动有关的行政费用和支助费用。某些组织规定，必须向立法机关提交关于这项政策执行情况的定期报告。

54. 方案支助费用的回收在某些方面因各组织而异，特别是联合国系统各组织采用各自不同的方案支助费用比例。联合国秘书处和专门机构采用的方案支助费用比例为 13%，这是标准比例，而开发署、儿童基金会、人口基金等联合国基金和方案针对预算外资源资助的各项活动的固定间接费用和可变间接费用，通常采用比较低的通用费用回收比例(7%)。¹³ 某些类型的活动可能会偏离或打破这一标准比例，所有组织都存在这种现象，在某些情况下需要得到相关组织的行政首长和/或主计长的批准，例如紧急方案和采购量较大的方案等。

55. 适用于信托基金资助活动的方案支助费用比例因各组织而异。某一组织普遍适用的方案支助费用标准比例同样适用于信托基金及其资助的各项活动。¹⁴ 此外，大多数组织对于某些类型或类别的信托基金及其资助的活动采用特定比例(相对较低)，例如与紧急情况有关的信托基金和采购量较大的信托基金等。¹⁵ 组织的行政首长或主计长在某些情况下可以应要求放弃或打破标准比例，例如，在启用实施机构时需要将方案支助费用总额分摊给各个组织。由于破例情况较多，总的看来，适用于信托基金及其资助的活动的方案支助费用比例实际上要低于适用的方案支助费用标准比例。

56. 检查专员了解到，当前机构间关于预算外活动费用回收问题的广泛辩论涉及到与信托基金及其资助的活动有关费用回收问题，例如适用的方案支助费用比例、确定有别于相关组织标准比例的方案支助费用比例的方式和程序、费用类

¹² 联检组的报告，《与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用》(JIU/REP/2002/3)。

¹³ 执行委员会机构设法将其方案支助费用比例统一为 7%(见 CEB/2006/HLCM/20)。

¹⁴ 另见本报告附件三，其中载有联合国系统某些组织适用于信托基金的费用支助比例。

¹⁵ 例如，见教科文组织、粮农组织和国际民航组织。

别以及直接费用的支付。¹⁶ 讨论还涉及到方案支助费用在组织总部和外地办事处之间以及中央行政部门和技术部门之间的内部分配问题。这些讨论在解释费用回收政策的各项内容、提高成本敏感意识以及促进成本核算作风等方面非常有帮助，但由此取得的成果有限。

57. 出于多个原因，与信托基金和其他预算外资源资助的方案有关的费用回收问题非常重要，需要就此达成协议。一些组织现行的方案支助费用比例不足以负担全部实际费用(据估算，固定及可变间接费用在大多数情况下近乎适用的最高方案支助费用比例的两倍)；由此导致在某些情况下出现了采用经常预算的交叉补贴现象。针对这一问题，各组织已经开始向相关方案和项目直接收取支助费用。但一些组织批评这种做法不够透明，部分原因是由于各个组织采用的费用类别及核算结构不尽相同。此外，人们还认为直接向方案和项目收取支助费用将大幅增加其成本，同时加重会计和财务管理工作量，从而推动整体行政和交易成本上升。自愿捐款比例较高的组织往往具有相对灵活的立法框架，直接收取支助费用对于这些组织有利。

58. 此外还应该指出的是，由于联合国系统各组织竞相压低方案支助费用比例，目前的情况可能会进一步激化各组织对于资金的争夺。最后需要指出的是，预算外资源与经常预算资源的比率稳步攀升，而且现行方案支助费用比例往往无法负担所有实际开支，由此可能导致各组织在某一阶段无法取得捐助方期待的成果和结果，致使相关组织的公信力和形象蒙受阴影。

59. 此外，由于欧洲联盟(欧盟)、世界银行以及多方捐助信托基金目前都将方案支助费用比例定为 7%，并且在近年来为信托基金提供越来越多的资金，近些年来出现了进一步降低方案支助费用比例的压力和趋势，并且正在成为全系统通行的做法。在这种趋势的外溢效应的作用下，捐助方对于 13%的方案支助费用比例提出了越来越多的质疑，并要求对其双边信托基金同样采用 7%的方案支助费用比例。但另一方面，部分捐助方愿意扩大方案/项目直接收费的范围。检查专员了解到，同一捐助方在某些情况下会针对不同组织采取不同的态度。

60. 检查专员认为，由于各种直接收费标准不同，难以比较信托基金行政和管理工作的实际全部费用，但从营销的角度来看，7%的方案支助费用比例对于捐助方更具吸引力。然而这种做法将给争夺资金的恶性竞争创造条件，迫使各组织采取相对简单的成本核算制度，进一步加重经常资源和预算外资源交叉补贴的现象。

61. 检查专员注意到，基于执行委员会基金和方案以及专门机构的不同商业模式，围绕这个问题基本上存在两派观点：

¹⁶ 例如，见管理高委会预算外活动支助费用回收问题工作组以及发展集团—管理高委会费用回收政策工作组的相关讨论和工作，包括其费用分类问题工作队(该工作队在 2007 年开展了联合国系统费用回收政策调查)。

(a) 一种观点认为，广泛采用直接收费的做法，为在各种预算项目下收取“隐性”间接费用创造了条件，因而缺乏透明度(即便使用较低的固定方案支助费用比例)。这种做法还需要建立昂贵的成本核算制度，从而提高整体交易成本。此外，假如组织内部拥有知识和专业技能，并使用经常预算(大量开展规范性技术活动的大部分组织，例如专门机构)，就难以将部分人员开支作为直接费用向具体方案/项目收取。联合国秘书处和专门机构正是以此为理由，坚持执行13%的方案支助费用固定比例。

(b) 另一种观点认为，既然已经建立了成本核算制度，在直接收费方面也有了经验，就应在更大范围内采用直接收费的做法，同时降低方案支助费用标准比例。此外，由于主要业务活动和经常预算资源有限，各组织对于内部专业知识的依赖程度不同，并且可以将部分活动外包给外部顾问，这便于向相关方案直接收费。因此，各组织可以轻松采用较低的方案支助费用比例(7%)。

62. 检查专员认为，由于需要特别审议、较低的方案支助费用比例的吸引力以及实际直接及间接费用总额缺乏可比性，可能会促使联合国和专门机构同联合国系统的其他组织相互争夺资金。此外，有鉴于信托基金的资金规模不断扩大，各组织假如继续采用较低的方案支助费用比例，最终可能蒙受损失，假如经常资源无力长期支持组织承受的负担，则更是如此。

63. 随着信托基金普遍采用7%的方案支助费用比例，提供给联合国和专门机构的众多新建信托基金都将7%的方案支助费用比例作为一项主要条件。为此，关于可以支付的费用、适用的方案支助费用比例以及向方案/项目直接收费的费用类型制订明确的通用规则，对于各组织非常有利。这样做可以提高方案支助费用的透明度，使其成本核算更加明晰。

64. 自2003年以来开展实际工作，并取得进展，特别是发展集团—管理高委会费用回收政策工作组在行政首长协调会上所做的工作，以及专门机构工作队所做的工作，但是到目前为止还没能就上述问题形成共同立场。包括联合国秘书处在内的若干组织目前正在审查各自的费用回收政策和比例。

65. 检查专员认为，假如行政首长表现出政治意愿，在成员国的帮助下是可以就这些技术、财务和会计问题达成共识的。检查专员认为，一再推迟就统一费用回收政策和原则做出重要决定，将加重联合国系统各组织为争夺资金而开展的不公平竞争，进一步降低与信托基金行政及管理有关的实际支助费用与行政费用的透明度和可比性。这种情况不符合各组织和广大成员国的利益。透明的费用回收规则同样符合捐助方的利益，有助于捐助方就资助联合国系统各组织的方案和项目做出决定。

66. 执行如下建议，有望在针对信托基金以及由预算外资源资助的各项活动的方案支助费用比例问题上增强全系统协调一致。

建议 6

秘书长作为行政首长协调会主席，应振兴机构间工作，以便促进联合国系统各组织就统一针对信托基金以及由预算外资源资助的各项活动的费用回收政策和原则达成共识。相关费用回收政策应包含关于方案支助费用比例和向方案直接收费的费用类别的明确细则。

建议 7

一旦行政首长协调会核准关于信托基金以及由其他预算外资源资助的各项活动的统一费用回收政策和原则，联合国系统各组织的立法机关应审查这些政策和原则，以便更新各组织的费用回收政策。

B. 关于信托基金的报告工作

67. 联合国系统各组织设法尽量采用信托基金标准协定，其中包含关于信托基金及其资助的各项活动的标准化报告模式。这些报告工作通常包括提交年度财务报告和实质性/叙述性报告，介绍由信托基金资助的方案和项目的最新执行情况，在关闭信托基金或由信托基金资助的方案/项目结束时还应提交最终财务报告和实质性/叙述性报告。联合国系统各组织普遍履行标准报告义务，但有时难以遵守捐助方规定的时限。

68. 假如信托基金和/或方案/项目数量众多，且都要求提交单独报告，或是捐助方提出额外的报告条件或模式要求，会给报告工作制造难题。

69. 检查专员了解到，由于很多组织拥有多个基于项目的信托基金，关于信托基金及其资助的各项活动的报告工作给各组织带来沉重的行政负担，即便是广泛采用标准化报告程序和报告模式也无法减轻这些负担。规模较小的组织平均每年要为捐助方编写数百份报告，而规模较大的组织每年编写的报告多达数千份(劳工组织约为 2,600 份，粮农组织和世卫组织分别为将近 2,700 份和 5,000 份)。在这方面，检查专员认为，专题信托基金普遍采用合并报告，而不是为每一捐助方提供单独报告，更广泛地建立专题信托基金将大大减轻各组织的行政负担。这显然需要增强捐助方对于组织的信任，提升资源管理工作的透明度，向组织的立法机关提交关于信托基金资助活动的一般性报告，同样可以做到这一点。检查专员认为，联合国、人口基金和儿童基金会等组织在专题信托基金管理方面的实际经验证明这是一个可行的选择方案，但鉴于捐助方对此持不同态度，某些组织表示对于这方面的发展不抱太大期望。

70. 捐助方提出的非标准性报告要求通常包含关于财务报告的时限、频率和周期的要求，包括要求提交中期财务报告，按对方要求提供开支或预算项目明细，或是要求在撰写报告时采用不同于该组织财务业务所用货币的其他货币。不仅是捐助国、各类捐助方都可能提出这些要求，其中包括私营部门捐助方以及联合国系统各组织在其他联合国组织中开展的融资活动。对于后者，若干组织表示，由于采用不同的预算项目，向开发署提交报告的工作尤其繁重。各组织面临的另一项难题是，有越来越多的捐助方不仅要求提交与开支有关的报告，而且要求更加频繁地提交关于活动或成果的报告。大多数组织现行的会计和财务制度无法自动提供对方要求的数据和资料，需要进行人工干预，这就增加了工作量和成本。已经执行和正在采用企业资源规划系统的各组织能够更加从容地应对此类额外的报告义务和报告要求。

71. 履行对于捐助方的报告义务，需要会计和财务部门以及处理项目执行事务的实质性部门开展持续工作。随着信托基金的规模日益扩大，和/或信托基金资助的项目数量大幅增加，或是在捐助方提出额外报告要求时，这种情况尤为突出。为此，检查专员鼓励捐助方减少额外报告要求，并在更大程度上依靠关于信托基金活动的综合报告。这还有助于增进联合国全系统报告工作的协调统一。检查专员还了解到，在缔结协议的过程中，额外报告要求导致的工作量问题并没有始终得到充分重视。此外，某些组织关于同捐助方缔结信托基金协定的内部规范程序没有规定同具体负责报告工作的部门的磋商机制或信息交流机制，为此，筹资方没能充分重视履行非标准性报告要求将造成的负担。

72. 检查专员认为，为充分报告并监督信托基金及其资助的各项活动，在同捐助方就信托基金协定进行谈判阶段就应重视为上述工作配备充足的资源和人员配置。已经缔结的信托基金协定还应包含相关规定。要保证信托基金活动和捐助方资源保持充分的透明度，这一点尤为重要。此外，各组织应确保其企业资源规划系统今后能够为撰写关于信托基金及其资助活动的财务报告提供必要的资料和数据。

73. 执行如下建议，有望增强信托基金管理及行政工作的成效、效率和透明度。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应确保其当前及今后的企业资源规划系统能够提供必要的财务数据，用于管理、监督和报告信托基金及其资助的各项活动。

C. 业务准备金

74. 联合国信托基金管理办法¹⁷规定，业务准备金比例为 15%，目的是确保对信托基金实施健全的财务管理。联合国系统的其他组织没有执行业务准备金制度，而是通过审慎的项目规划、监督和资源分配确保稳健的财务管理，其中包括如下严格规定：在收到资金之后，或是针对执行阶段较长的方案/项目执行 5%至 7%的年度价格上涨条款，方可启动信托基金资助的活动。例如劳工组织和教科文组织的相关规定。

75. 检查专员了解到，比例如此之高的业务准备金对于捐助方是没有吸引力的。从各组织的角度来看，高比例的业务准备金减少了可用于方案规划的资金，或是只能用于规划的最后阶段，从而削弱了方案/项目管理的灵活性。联合国以及采用非固定业务准备金的其他组织指出，在出现计划外及意外事件和结果的情况下，需要提供业务准备金来弥补所有资金缺口，这将有助于尽量降低金融风险。采访到的一些官员指出，运用相对较少的业务准备金同样可以实现稳健的财务管理，特别是针对资金规模较大和/或存续时间较短的信托基金。有建议指出，与其要求所有信托基金一律采用较高的业务准备金，倒不如制订更为灵活的规定，依据考虑到资金规模、存续时间、活动类型等多种因素的风险评估，允许各个信托基金采用不同数量的业务准备金。

76. 检查专员了解到，联合国主计长办公室目前正在审查现行的信托基金政策。审查对象还包括业务准备金、方案支助费用比例以及能否减少信托基金的数量等问题。在进行此次联检组审查时，联合国秘书处的内部审查程序尚未结束，没有提供更多具体情况。检查专员认为，应优先执行建议 2 提出的信托基金管理法律文书的审查和更新工作，并在此框架内处理业务准备金问题。

D. 信托基金的利息收入

77. 组织将其信托基金中暂时尚未支付的金融资源集中起来，依据组织财政条例和细则规定的一般性投资政策，进行投资。根据每个基金的平均月末现金余额，这些投资的利息收入通常每半年按比例分发给各个信托基金。利息总额及其分配给各个基金的份额取决于现行利率，金额可能非常多，尤以大型信托基金更为突出。

78. 使用这笔利息收入，要遵守相关组织的财务规章以及相关捐助方/信托基金协定。各组织的具体情况可能有所不同。通常的做法是将利息收入交给信托基金，但某些捐助方要求返还利息收入，这其中的部分原因是其国内法律规定。某些组织将全部或部分利息收入作为会费，存入本组织的普通预算支助账户，前者

¹⁷ 见关于普通信托基金的行政指示 ST/AI/284、关于技术合作信托基金的行政指示 ST/AI/285 以及关于方案支助账户的行政指示 ST/AI/286。

如儿童基金会，后者如教科文组织，其他组织则将所有利息收入全额发放给信托基金，捐助方协定另有规定者除外。

79. 检查专员认为，在联合国系统内部不妨针对信托基金利息收入的使用问题确定通行的业务做法，以便在同捐助方就利息收入使用问题进行谈判时，强化联合国系统各组织的立场。此外，对于多方捐助信托基金而言，共同的立场将有利于进一步协调全系统关于利息收入的报告工作。

E. 授权

80. 信托基金的行政及管理工作要求总部和区域及国家办事处的各个部门开展密切的协调与合作。以往的大部分工作都集中在总部，但联合国系统各组织近年来的普遍做法是将与信托基金有关的某些活动全部或部分交给区域及国家办事处负责。这不仅涉及到与信托基金有关的活动的执行、监督和评估，同时还关系到信托基金管理流程的早期阶段，例如筹资以及同捐助方进行相关磋商。

81. 与这种趋势相呼应的，是某些捐助方倾向于将开展信托基金协定谈判的权力委派给大使馆或位于区域或国家层面的代表机构，以及在区域和国家层面能够提供更多资金，例如通过区域金融机构和区域开发银行、多方捐助信托基金、捐助国为本国及本区域的方案/项目提供资金(自益型信托基金)。总的说来，近年来国家级信托基金的数量及其资金规模大幅增加。

82. 开发署、粮农组织、世卫组织和劳工组织等联合国系统组织建立了强大的国家办事处网络，能够比较从容地处理并管理国家层面日益增加的与信托基金有关的工作。这些组织普遍将信托基金的部分管理工作授权给下属部门，但检查专员了解到，外地工作人员在信托基金行政问题上有时需要接受更多培训。其他组织在参与并执行由信托基金资助的活动时，在确保国家层面的工作人员能力充足和训练有素的问题上面临严峻问题。

83. 此外，联合国等组织关于信托基金的决策过程和程序依然高度集中，很少授权给区域或国家办事处。这些组织的做法沿袭了将大部分工作集中在总部的传统模式。但由于局势和捐助环境发生变化，这种管理结构往往会阻碍信托基金协定的谈判和签订进程，并延误其执行工作(例如拟定项目)。被提及次数最多的问题是组织法律部门的反应缓慢，以及在处理捐助方提出的与方案支助费用有关的要求时等待主计长办公室做出答复的时限。捐助方在其财政年度将近结束时捐献资金的做法并不罕见。各组织几乎没有准备时间，假如不能迅速做出反应，很可能失去对方提供的资金。

84. 联合国秘书处的信托基金管理授权遵守相关行政指示的规定，但这种授权实际上极为罕见，主要涉及技术合作信托基金。主计长办公室倾向于弃权，或针对具体情况逐一做出决定，而不是大范围授权。这种做法费时，不仅会造成延误和实际困难，假如不能及时有效地处理捐助方的要求和建议，还会损害名誉。

85. 检查专员认为，联合国系统各组织应调整工作方法，以适应不断变化的局势和捐助环境，认识到信托基金资助的活动在区域、特别是国家层面的工作量增加及其执行工作，并就此做出规定。各组织应审查现行的信托基金管理授权政策，以便充分授权给区域及国家办事处，以应对不断变化的新环境。各组织应确保其区域及国家办事处的工作人员能力充足、训练有素，从而保证在这些层面开展信托基金的管理和行政工作。

86. 执行如下建议，有望增进信托基金管理及行政工作的问责、成效和效率。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应审查并更新关于信托基金管理授权的规定，以便适应区域及国家办事处不断变化和日益增强的作用。

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应确保外地员工培训方案包含关于信托基金行政和管理工作的充分培训内容。

F. 采用公共部门会计准则

87. 联合国系统各组织在采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)方面的进展不一，¹⁸ 它们在这方面的经验也就各不相同，其中包括信托基金行政和管理工作的变化及其受到的影响。行政首长协调会委派管理高委会会计准则工作队负责支联合国系统各组织统一解释并执行会计政策和会计做法，以便达到公共部门会计准则的要求，包括与基金会计制度对于信托基金管理可能产生影响有关的问题。

88. 检查专员了解到，不同的公共部门会计准则要求会影响到信托基金的会计制度。信托基金行政的现行做法可能需要做出某些改变，但总的说来，公共部门会计准则可以为信托基金的管理工作提供更加准确和更加透明的资料：

- 公共部门会计准则标准没有论及基金会计工作。为此，同联合国系统会计准则的要求相反，各组织可以采用不同方式公布关于资金来源和资金性质的资料。
- 公共部门会计准则第 23 号(非交易性收入)将收入确认同资产确认联系起来。责权发生制会计制度规定，记录收支的标准是获得收入的财政

¹⁸ 另见联检组的报告，《联合国系统各组织实施国际公共部门会计准则(IPSAS)的准备情况》(JIU/REP/2010/6)。

期以及提供货物和服务的时间。因此，在实际收到现金之前就可将信托基金的收入计入账户，并在同捐助方缔结有约束力的合同时认定为收入。

- 公共部门会计准则第 4 号(汇率变动的影响)提出了与相关组织的功能货币和执行汇率有关的要求。

89. 包括信托基金收入在内的非交易性收入的确认，是工作队面临的最大难题。这支全系统工作队为联合国系统各组织提供指导，支持其统一解释并执行公共部门会计准则。相关指导经过讨论，被认定对于联合国系统各组织有帮助。这些指导需要在相关组织的具体协议背景下进行解释，其中包括各实体对于信托基金的定义。公共部门会计准则无法满足捐助方的报告要求，这是相关组织的内部事务。但执行公共部门会计准则第 23 号，将提供以权责发生制为依据的财务报表，而提供给捐助方的部分报告极有可能依然沿用传统的“订正后现金”标准，由此导致相关组织的资料系统必须能够运用两种方式为一笔交易检索报告。

G. 关闭信托基金

90. 关闭信托基金是信托基金管理的最后一个阶段，应遵守组织的财务规定、适用于信托基金的其他法律文书、以及同捐助方缔结的相关信托基金协定。在通常情况下，与信托基金资助的活动有关的所有交易一旦完成，随即向捐助方提交最后财务及实质性报告，根据信托基金协定或捐助方随后提出的任何其他要求，捐助方可以直接使用未用余额。

91. 检查专员注意到，大多数组织的闲置基金数量较多，特别是与项目有关的信托基金，要经过很长时间才能最终关闭基金，相关账户在这期间没有任何交易。信托基金在最后一笔交易完成之后往往还能存在两年以上。这在某种程度上可以被视为稳健的财务管理，但出现这种情况往往表明监督不力。存在大量闲置和未关闭的信托基金，给各组织的会计和报告工作造成不必要的负担。多次内部及外部审计以及各组织开展的信托基金审查都证实了这种观点。

92. 检查专员认为，根据相关的内部及外部审计和审查，各组织应关闭闲置的信托基金，避免在会计、行政和报告等方面出现额外的工作和费用。在这方面，有必要进一步完善对于信托基金及其资助的各项活动的监督，并为此采取更为积极主动的办法。此外，在组织要求关闭闲置的信托基金时，需要捐助方及时做出反应，以便改善这种情况。

H. 信托基金的审计

93. 同捐助方签订的信托基金协定规定，应根据相关组织的财务条例和细则对于捐助方提供的财政资源进行单独管理和审计。联合国系统各组织现行财务条例

和细则规定，信托基金的活动和方案/项目的执行工作应接受组织内部审计部门和外部审计人员的审计(单一审计原则)。¹⁹

94. 尽管各组织的财务条例和细则做出明文规定，但很多组织都对检查专员表示，捐助方在谈判期间时常质疑单一审计原则。某些捐助方一再要求自行审计，或是要求由外部审计人员进行额外的单独审计。

95. 各组织断然拒绝了这些要求，单一审计原则得到普遍尊重。这一坚定立场阻碍双方缔结信托基金协定的情况很少出现；捐助方通常最终都会接受并尊重单一审计原则。在某些情况下，双方做出妥协，捐助方只要求获得更多资料，或是组织在归还费用的基础上同意由外部审计人员对信托基金及其活动进行专项审计。组织会保证同信托基金管理层就其活动开展密切、持续和深入的磋商，捐助方通常会接受这一保证，同时制订更为严格的报告模式，以便获取更多资料和数据。某些组织还向捐助方提供信托基金的审计报告，这将使得捐助方更加乐于接受单一审计原则。

96. 关于欧盟出资建立的信托基金资助的活动和项目，所有组织都出现了特殊情况，根据《欧洲共同体与联合国财务和行政框架协定》，组织的内部及外部标准审计内容将由欧盟核查团予以补充。检查专员了解到，在《欧洲共同体与联合国财务和行政框架协定》签订之前业已存在的初步问题已经得到解决，但在实际操作上还有一些难题。自协定签订以来，联合国与欧盟《框架协定》工作组一直在进行高级别磋商，以便处理上述问题，其中包括与欧盟核查团有关的问题。

97. 根据国际内部审计标准，各组织的内部审计职能应确保通过有效的风险审计规划，在制订内部审计内容时适当考虑到各种风险因素。内部审计职能对于信托基金或其他资源资助的活动一视同仁，全面审查方案/项目的各个方面。检查专员认为没有迹象表明信托基金及其资助的活动同其他类型的财政资源资助的活动相比受到的审计相对较少。检查专员注意到，信托基金资助的活动、方案和项目的各个方面都要接受内部审计，专门针对信托基金及其活动的外部审计在专门机构中极为罕见。对某些大型专题信托基金的活动进行了几次专项审计(例如联合国秘书处和人权高专办)，对于可能属于高风险领域的预算外资源资助的其他活动进行了几次专项审计(例如教科文组织)。

98. 这些审计涉及到某些极为重要的相关问题，例如调动各类捐助方的资源、信托基金的分散问题、有必要完善捐助方协定的条款、费用回收问题等等，有助于完善相关组织的信托基金运作和管理，包括增强信托基金的成效和效率。检查专员考虑到联合国系统信托基金的资金规模巨大且不断增加，以及与信托基金的行政和管理有关的多种风险，检查专员认为联合国系统各组织的内部审计计划应适当强调信托基金及其资助的活动的风险，并为此拨付充足的资源。

¹⁹ 更多详细内容见联检组的报告，《联合国系统的审计职能》(JIU/REP/2010/5)，第三章。

99. 执行如下建议，有望增强信托基金管理及行政工作的成效和效率，充实审计内容。

建议 11

联合国系统各组织的内部审计部门主管在制订内部审计计划时，应确保适当关注与信托基金的运作和管理有直接关系的风险，其中包括、但不限于大型信托基金。

I. 信托基金的评估

100. 联合国系统的大多数组织确保由信托基金资助的方案和项目在其执行工作结束时都要接受评估。此类评估大多属于提纲挈领的性质，着重关注方案及项目取得的成绩和成果，但通常也包括财务数据和财务资料。捐助方是推动开展评估的主要力量，这是由于捐助方需要向国内选民负责，必须拿出有力的证据证明提供给联合国系统各组织的资源得到有效利用，取得了双方商定的预期成果。绝大多数组织的信托基金协定都将评估要求作为一项标准内容，同欧盟或国际金融机构缔结的信托基金协定则将其列为强制性规定。

101. 同评估有关的费用作为信托基金资助的方案和项目的直接费用处理，通常列入相关方案/项目预算。某些组织(例如教科文组织和劳工组织)关于信托基金的相关条款规定，对于资金规模超过一定额度的方案/项目必须进行评估(例如教科文组织规定为 10 万美元)，其他组织则根据同捐助方的协定或相关组织现行的标准评估要求进行评估。大多数组织的信托基金资助的方案和项目评估清单给检查专员留下了深刻的印象。他们注意到联合国系统的评估风气普遍增强，评估成为一项通行的做法，这对于信托基金资助的各项活动的评估内容产生了积极影响。

102. 评估工作由外部顾问或相关组织内部的评估部门负责。在大多数情况下，捐助方/信托基金协定也包含评估条款，规定捐助方的代表在某些条件下参与评估过程。

103. 联检组的审查对于评估报告的质量及报告所载的建议不做任何评判。但检查专员希望敦促各组织的管理层重视通过评估得出的经验教训，并将其融入本组织信托基金的行政和管理工作。

六. 多方捐助信托基金

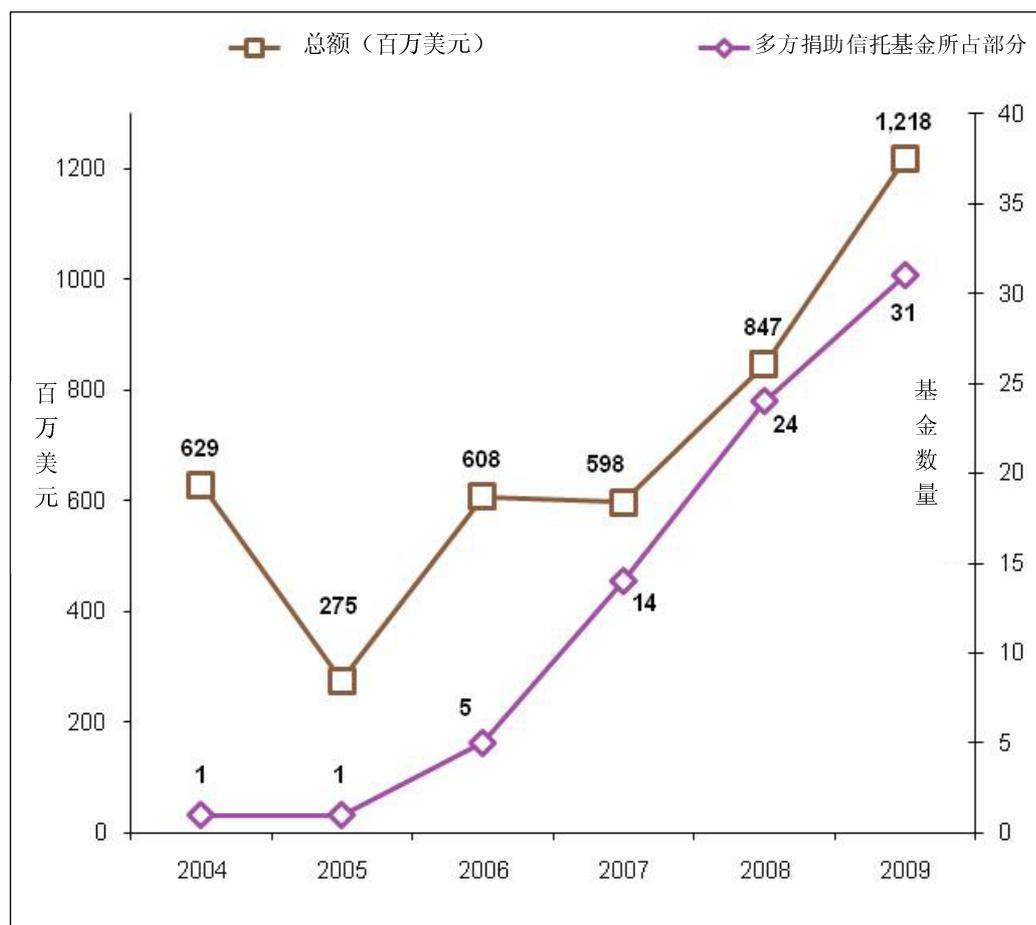
104. 包括“一体基金”在内的多方捐助信托基金是通过联合机制为具有战略意义的专题或国别方案调集捐助方捐款的一种特殊模式，旨在提供更加灵活、稳定和协调的资金，支持发展活动，推动实现千年发展目标，以及协助联合国系统各组织在人道主义、冲突后或转型期等形势下开展协调活动。这种形式还有望促进方案协调，减少信托基金管理中的行政及交易费用。国家层面的多方捐助信托基金和“一个联合国基金”使得受惠国能够以相关基金指导委员会成员的身份积极参与基金工作。由于基金管理费用相对较低，大多数捐助方都支持这种集资模式，但也有一些捐助方对此不太欣赏，理由是无法严格规定资金用途，或是得不到关于所捐资金使用情况的单独报告。

105. 多方捐助信托基金的数量和资金规模近年来大幅攀升。到 2009 年底，超过 50 个捐助方的累积承诺捐款总额近 45 亿美元。各个基金的起步规模从 50 万美元到数亿美元不等。“一体行动”理念以及推广国家方案规划的做法有望继续增强捐助方对于多方捐助信托基金的关注，预计今后几年的资金量将进一步增长。联合国系统的大多数组织参与了一个或多个多方捐助信托基金。近年来，多方捐助信托基金资助的领域和活动范围不断扩大。一些全球性基金出资支持多个国家的活动，而大多数多方捐助信托基金只为某一个特定国家的活动提供资源。²⁰

²⁰ 见附件四，截至 2009 年 12 月 31 日捐助方向开发署所辖多方捐助信托基金的捐款(承诺)情况，按不同组织和多方捐助信托基金分列；另见 www.undp.org/mdtf。

图

截至 2009 年 12 月 31 日捐助方向多方捐助信托基金办公室提供的年度捐款额



资料来源：2010 年 1 月 21 日召开的开发署—捐助方多方捐助信托基金会议的背景说明。

机构框架和管理

106. 近年来，联合国发展集团(发展集团)制订了一系列标准法律文书和文件，构成了联合国系统各组织关于多方捐助信托基金的运作和管理的共同法律框架。这些法律文书包括关于建立多方捐助信托基金的指导说明、联合国参与组织和行政主管签署的谅解备忘录、以及行政主管和具体捐助方签署的标准行政协定。²¹

107. 与此同时还建立了包括多方捐助信托基金办公室和监督机制(信托管理监督小组和参与组织的行政支助小组)在内的机构框架，负责管理和协调多方捐助信托基金的运作。多方捐助信托基金办公室作为开发署内部的行政主管，起到了自行筹资的服务中心的作用，管理着 32 个多方捐助信托基金中的 31 个。这个办公室隶属于开发署，但一道“防火墙”将其与开发署的其他业务截然分开。“防火墙”原则确保了开发署同开发署/多方捐助信托基金办公室之间的职能划分，前

²¹ 了解更多资料，请访问 <http://www.undg.org> 和 <http://mdtf.undp.org/>。

者是联合国执行机构，后者是全系统多方捐助信托基金的行政主管。多方捐助信托基金办公室的费用占行政主管管理费的 1%(从每一笔捐款中扣除)。办公室的工作包括：协定谈判；接收捐助方提供的财政资源；向参与组织发放资源；依据参与组织提交的报告，编写提供给捐助方的多方捐助信托基金年度报告及最终报告；以及在必要情况下组织捐助方会议，探讨多方捐助信托基金的活动。

108. 多方捐助信托基金办公室还开设网关，这是依托网络建立的报告平台，可以在此读取参与组织撰写的、通常由其会计系统直接生成的财务报告和叙述性报告，便于捐助方和公众了解各个多方捐助信托基金的情况。网关包含大量方便实用的资料，让捐助方和受惠方都能够充分了解多方捐助信托基金资助项目的执行情况。参与组织的项目主管对于这个网关普遍表示赞赏。

109. 参与组织对于多方捐赠信托基金的运作情况普遍做出了积极评价。某些组织关切地指出，开发署及执行委员会的基金和方案从多方捐助信托基金获得的资金份额要大于其他联合国机构。有关方面提请检查专员注意到与多方捐助信托基金的工作和规范框架有关的一些问题，并做进一步审议。

110. 多方捐助信托基金的初衷是作为一项工具，在需求评估和现有资金的基础上弥补资金缺口。然而，多方捐助信托基金资助的方案往往更加看重能否得到捐助方提供的资金，而不是着眼于国家需要和优先事项。此外，联合国系统的一些组织关切地指出，能否得到多方捐助信托基金的资源，还可被用来“侵占”某些联合国组织的核心活动。

111. 参与组织正在讨论为行政主管部门提供 1%的管理费是适当，还是太多。考虑到多方捐助信托基金的存续时间较长、连续不断的定期报告义务、开设网关等各种附加服务、以及管理小规模多方捐助信托基金的必要性，可以调整既定比例。此外，即便是批评固定行政主管管理费的组织也不肯积极承担行政主管的责任。检查专员了解到，多方捐助信托基金办公室计划审查 1%的行政主管管理费的目前使用情况，由此可能会调整这一比例，或是变为收取行政主管费。应研究能否为设立多方捐助信托基金或是启动经费设置最低额度，世界银行已经采取了这种做法，但应考虑到除单纯金融理由以外的其他因素，例如小规模基金对于某些国家或地区的政治裨益。

112. 从业务观点来看，为项目执行工作发放资金迟缓以及调动资源的时限过于紧迫这两点一再受到批评。检查专员了解到，延误问题通常与行政主管的行动无关，而是由于多方捐助信托基金指导委员会或联合国国家工作队的决策程序缓慢所致。长期延误可能会给执行项目的组织的名誉造成损害，同时进一步降低资源的利用成效。有人提到，先期付款可能给某些组织造成难题，多方捐助信托基金下开展的各项活动的承保范围也受到批评。

113. 检查专员还了解到，在国家层面上参与多方捐助信托基金资助的项目和/或作为指导委员会成员的组织有时过多，这就阻碍了核准程序，延长了项目规划、拟定和执行的时间。这种情况不仅不利于参与组织之间开展有效、高效的协调与

合作，而且会增加成本。此外，某些组织不具备在国家层面实际参与方案/项目的充分能力，这些方案/项目往往由联合国国家工作队的主管负责。不仅如此，多方捐助信托基金资助方案的核准预算在有些情况下与组织的预期活动不相称。

114. 检查专员认为有必要围绕多方捐助信托基金的经验教训组织讨论会，包括主要利益攸关方就有效、充分利用多方捐助信托基金交流意见。已经开始同捐助国进行对话，捐助方与联合国发展集团之间的对话有望在近期实现制度化，但还没有看到推动其他受益方参与对话的明显努力。可行的解决办法是通过捐助国及受惠国同时参与的开发署与联合国的管理机构。为此，检查专员建议将多方捐助信托基金办公室的工作列入开发署执行局的议程，在更为广泛的背景下，将多方捐助信托基金的工作和经验在三年期及四年期全面政策审查框架内列入经社理事会的议程。这样做还可以进一步提高多方捐助信托基金及其工作的知名度。

多方捐助信托基金的审计

115. 需要弥补多方捐助信托基金审议内容的缺陷和空白。根据当前框架规定，各个参与组织根据本组织的财务条例和细则，负责审计多方捐助信托基金提供的资源。然而，将各个部分的审计结果简单汇总起来，并不是对整体多方捐助信托基金的充分审计。按照这种做法，各组织仅仅负责“各自的部分”，最终结果更像是一块块单独的拼图，看不出整体面貌。为改善这种情况，联合国系统各组织的内部审计部门签署了专门协定，并得到联合国发展集团的支持，目的是进一步协调各个参与组织的审计工作和审计职能，同时尊重内部审计部门的权威、管辖权、资源以及风险审计规划。多方捐助信托基金的审计框架旨在提高多方捐助信托基金资助项目的审计工作的可比性，具体方法包括开展协调的风险评估、制订共同的审计时间框架、以及采用相称的报告模式。

116. 建立多方捐助信托基金审计框架是向前迈出的重要一步，但其实际执行以及内部审计部门之间的合作与协调表明还有改进的余地，例如，伊拉克信托基金和苏丹人道主义基金的审计工作就表明了这一点。²² 可以考虑采用多种方案来增强多方捐助信托基金的审计机制，其中包括：将某一方案/项目的审计内容自愿授权给联合国系统的另一个参与组织；假如参与者有限，联合国系统的参与组织可建立特设跨学科小组，开展联合审计；或者，所有参与组织将审计工作外包给某一外部咨询机构。所有这些方案都说不上十全十美，每项方案各有优缺点，但检查专员认为这其中的任何一项方案都要优于对多方捐助信托基金不进行综合审计。

117. 执行如下建议，有望增强多方捐助信托基金的成效和效率，同时充实审计内容。

²² 更多详细内容见联检组的报告，《联合国系统的审计职能》(JIU/REP/2010/5)，第五章。

建议 12

开发署执行局应将开发署/多方捐助信托基金办公室的经验教训列入议程，以便将其呈交经社理事会，在三年期和四年期全面政策审查框架内进行审议。

建议 13

秘书长作为行政首长协调会主席，应要求联合国发展集团同多方捐助信托基金参与组织的内部审计主管密切合作，共同审查现行的多方捐助信托基金审计框架，以便将风险规划理念纳入审计框架，充实多方捐助信托基金的审计内容，开展综合性更强的审计工作。

附件一

经常预算(RB)和信托基金(TF)的资源分配情况(单位: 1,000 美元)

组织	2004-2005		2006-2007		2008-2009	
	RB	TF	RB	TF	RB	TF
联合国	3,226,192	1,332,147	3,757,710	2,203,460	4,313,064	2,645,194
难民署	66,284	11,588	68,501	108,997	79,885	121,578
儿童基金会	1,583,900	4,493,623	1,838,000	5,234,151	2,557,000	6,481,424
开发署*	1,767,295	1,110,164	1,905,000	1,377,689	2,111,936	1,192,280
人口基金	693,546	211,100	846,453	458,200	955,909	606,900
粮食计划署		1,104,066		295,183		465,242
劳工组织	529,590	283,665	594,310	330,726	641,730	378,274
粮农组织	749,100	639,424	765,700	874,684	929,840	1,188,730
教科文组织	610,000	468,785	610,000	489,623	631,000	352,686
国际民航组织	125,125	225,854	132,331	330,947	139,162	281,550
世卫组织	880,110	2,023,515	915,314	3,183,160	958,840	2,787,585
万国邮联	54,924		59,008		31,316	
国际电联	252,978	11,698	259,110	11,675	258,082	10,359
气象组织	97,822	36,464	96,664	32,986	113,000	57,617
海事组织	77,145	19,763	87,028	24,617	107,699	30,601
知识产权组织	523,992	10,513	405,344	12,696	603,481	16,505
工发组织	182,248	162,329	186,084	169,154	193,037	205,067
世旅组织	27,980	1,776	33,572	1,893	36,083	3,918
共计	11,448,231	12,146,474	12,560,129	15,139,841	14,661,064	16,825,510
总计		23,594,705		27,699,970		31,486,574

资料来源: 经常预算资源见行政首长协调会数据(A/65/187); 信托基金资源见对联检组调查问卷做出的答复。

* 开发署表示, 经常预算只包含核心收入。

附件二

各捐助方的信托基金分配情况*

	2004-2005					2006-2007					2008-2009				
	联合国 成员国	联合国 组织	国际私营部门 组织	国际私营部门 和其他	共计	联合国 成员国	联合国 组织	国际私营部门 组织	国际私营部门 和其他	共计	联合国 成员国	联合国 组织	国际私营部门 组织	国际私营部门 和其他	共计
联合国	877,106	61,073	72,157	321,811	1,332,147	1,290,117	78,856	493,559	340,928	2,203,460	1,458,461	70,130	888,533	228,070	2,645,194
难民署	不详	不详	不详	不详	11,588	不详	不详	不详	不详	108,997	不详	不详	不详	不详	121,578
儿童基金会	2,360,006	135,321	152,244	1,846,052	4,493,623	3,077,728	471,238	261,757	1,423,428	5,234,151	3,502,259	716,905	317,159	1,945,101	6,481,424
开发署	不详	不详	不详	不详	1,110,164	不详	不详	不详	不详	1,377,689	不详	不详	不详	不详	1,192,280
人口基金*****	211,100	0	0	0	211,100	458,200	0	0	0	458,200	606,900	0	0	0	606,900
粮食计划署****	1,068,627	10,945	8,443	16,051	1,104,066	228,324	8,739	25,992	32,128	295,183	312,558	26,061	31,101	95,522	465,242
劳工组织	257,163	16,364	6,878	3,260	283,665	276,200	33,340	15,383	5,803	330,726	290,859	48,702	26,043	12,670	378,274
粮农组织**	547,204	65,653	15,557	11,010	639,424	681,605	114,546	47,232	31,301	874,684	874,808	163,988	71,057	78,877	1,188,730
教科文组织	374,138	56,617	19,271	18,759	468,785	399,724	51,217	23,445	15,237	489,623	223,654	77,409	27,574	24,049	352,686
国际民航组织	223,031	0	1,619	1,204	225,854	327,838	0	1,755	1,354	330,947	280,163	201	190	996	281,550
世卫组织***	不详	不详	不详	不详	2,023,515	不详	不详	不详	不详	3,183,160	不详	不详	不详	不详	2,787,585
万国邮联															
国际电联	3,086	1,637	1,027	5,948	11,698	5,504	0	0	6,171	11,675	3,819	200	1,690	4,650	10,359
气象组织	32,360	1,504	1,007	1,593	36,464	30,993	1,119	118	756	32,986	47,319	5,766	4,384	148	57,617
海事组织	5,181	10,117	3,090	1,375	19,763	7,885	9,466	4,020	3,246	24,617	21,327	3,928	3,070	2,276	30,601
知识产权组织	9,836	419	258	0	10,513	12,398	274	0	24	12,696					16,505
工发组织	125,170	21,482	13,458	2,219	162,329	113,460	26,486	27,585	1,623	169,154	131,765	45,645	25,580	2,077	205,067
世旅组织	1,776	0	0	0	1,776	1,893	0	0	0	1,893	324	3,594	0	0	3,918
共计	6,095,784	381,132	295,009	2,229,282	12,146,474	6,911,869	795,281	900,846	1,861,999	15,139,841	7,754,216	1,162,529	1,396,381	2,394,436	16,825,510

* 对联检组调查问卷做出的答复中提供的数据

** 包括电视粮食集资方案和协理方案干事方案

*** 世卫组织表示，这些数据为“自愿捐款”

**** 有三(3)笔针对伊拉克的特殊双边捐款，金额高达 9.45 亿美元

***** 人口基金表示，由于只能提供近几年的捐助方捐款资料，特定年份的数据可能不具备可比性

附件三

联合国系统某些组织适用于信托基金的方案支助费用(PSC)比例

组织	PSC 标准比例	偏离 PSC 标准比例	备注
联合国	13%	根据主计长的迫切要求才能在全或部分程度上做出例外决定。例如，对于联合国建设和平基金资助的项目收取的非直接费用比例控制在 5%至 9%之间(此外还有行政主管收取的某些非直接费用)。	联合国的 PSC 政策和比例同样适用于五个区域委员会和联合国秘书处的其他实体。
儿童基金会	7%	对于方案国私营部门资助的非专题基金采用比较低的 PSC 比例(5%)。此外，对于以下两种情况可以批准将费用回收率降低 1%：联合方案，执行主任认为降低费用回收率最有利于增强联合国机构的集体努力；提供给儿童基金会的 4,000 万美元以上的捐款，执行主任认为其达到规模经济。	
开发署	7%	在极其特殊的情况下，高级管理层可以同意放弃 PSC 标准比例。	
人口基金	7%	对于采购活动以及捐助方资助本国境内的方案/项目，可采用较低的比例(5%)。	
粮食计划署	7%和 4%	PSC 或 ISC 全额比例(7%)适用于如下信托基金活动：具备粮食计划署常规项目的所有特点(规划、采购、监督等)，并且同标准项目一样依赖区域办事处和总部部门提供的服务。4%的 PSC 或 ISC 比例适用于如下信托基金活动：在国内规划、筹资、执行并管理，由当地筹资的资金支付间接费用，执行主任免除相关费用者除外。假如降低或放弃 PSC 或 ISC 符合粮食计划署受惠国的最大利益，执行主任可以批准降低或放弃针对实物捐赠的 PSC 或 ISC，条件是 PSC 数额减少，项目没有额外的行政或报告负担。	
劳工组织	13%	在特殊情况下可以通过谈判降低 PSC 比例。劳工组织财务主任和主计长可以通过预算和财务主管，批准放弃所有支助费用。	
粮农组织	13%	在某些情况下可以批准放弃 PSC 标准比例。战略、规划和资源管理办公室主任受权批准采用非标准的 PSC 比例。	
教科文组织	13%	在特殊情况下，以及假如总干事在签署协定之前批准减让，可以放弃或修改 PSC 标准比例。教科文组织对于合作方案、多方捐助信托基金和欧盟资助的项目执行 7%的 PSC 比例。	

组织	PSC 标准比例	偏离 PSC 标准比例	备注
国际民航组织	10%	国际民航组织的民航采购处采用如下浮动比例：价值在 10 万美元以下的采购为 6%，价值在 10 万至 50 万美元之间的采购为 4%，对于价值超过 50 万美元的采购，可通过协商确定比例。	
世卫组织	13%	在特殊情况下对于某些类型的信托基金可以批准放弃 PSC 标准比例。	
万国邮联	不详		
国际电联	10%和5%至7%	国际电联的现行政策是向小型项目收取 10%，大型项目收取 5%至 7%。信托基金的收费比例通常在 6%至 7.5%之间，某些大型信托基金项目的收费比例为 3%至 5.25%。	
气象组织	不详		
海事组织	13%	PSC 标准比例为 13%。是否采用非标准比例，取决于协定，较低比例(6%至 8%)适用于其他联合国/国际组织、世界银行和欧盟。由于将各方资金集中使用，不表明捐助方，除海事组织机构编写的一般性标准报告之外不向捐助方提供任何单独报告，对于海事组织出资建立的多方捐助信托基金不收取任何支助费用。	
知识产权组织	12%和 13%	12%的 PSC 比例适用于同初级专业人员有关的信托基金，13%的 PSC 比例适用于其他所有信托基金。但是，假如信托基金的出资方是发展中国家，PSC 比例为 0，此外在特殊情况下还采用过 7%的 PSC 比例。	
工发组织	7%至 13%	可采用非标准的 PSC 比例。“在特殊情况下，假如具体项目或活动能证明应采用其他比例，总干事应在财务处主任的建议下批准这一比例。”(工发组织《财务细则》第 106.3/106.4.2 条)	总干事的相关政策说明根据工发组织财务条例和细则第 106.3/106.4.2 条论及 PSC，目前正在接受审议和更新。
世旅组织		世旅组织没有制订标准化的费用回收政策和比例。根据世旅组织财务条例和细则，管理各类信托基金可收回支助费用，但没有规定具体比例，需要在签署协定之前通过协商逐一确定。秘书长或得到授权的官员可以协商并决定 PSC 比例的执行事宜。	

截至 2009 年 12 月 31 日开发署—多方捐助信托基金办公室转拨给参与机构的资金(美元)

www.undp.org/mdtf

联合国参与组织	“一个联合国”试点基金											“一体行动”基金											参与组织总计								
	中非共和国人道主义基金-准备基金*	达尔富尔和平与稳定基金	刚果民主共和国联合基金	刚果民主共和国稳定与恢复基金	苏丹共同人道主义基金*	苏丹恢复基金-苏丹南部*	索马里恢复基金	阿尔巴尼亚一个联合国“协调基金”	佛得角转型基金	英桑比亚“一个联合国”基金	巴基斯坦一个联合国“基金”	卢旺达“一个联合国”基金	坦桑尼亚“一个联合国”基金	马拉维“一个联合国”基金	越南-柬埔寨“一个联合国”基金	越南-柬埔寨“一个联合国”基金	不丹联合国国家基金	马里巴“一个联合国”基金	马拉维“一个联合国”基金	巴布亚新几内亚联合国国家基金	塞拉利昂多方捐助基金	消除暴力侵害妇女基金		建设和平基金	联合国行动基金	开发署伊拉克协调基金	实现千年发展目标基金	联合国流感行动中央基金	联合国 REDD 项目基金	联合国尼泊尔和平基金	联合国人类安全协调基金
开发署	12,060,317	2,708,479	8,257,670		5,214,530	13,038,163	27,881,611	4,609,504	624,624	1,689,710	3,662,747	3,665,042	24,647,805	2,434,946	10,595,254	X	353,788	49,500	3,209,937	882,000	X	799,124	89,793,730	X	349,464,209	72,469,798	1,075,939	6,239,487	5,306,085	7,235,253	657,969,250
儿童基金会	2,710,222	1,032,519	87,516,821		119,989,373		X	2,403,039	369,027	4,583,039	4,157,009	1,112,685	3,316,448	311,370	12,968,714	7,078,200	166,269	174,854	3,137,247	265,000	X	253,590	4,289,390	134,329	174,412,546	34,429,228	106,059		1,741,170	465,660,148	
开发署-MANGO**		1,904,820	194,483,004		164,468,033																									360,855,657	
粮农组织		X	47,777,533		54,892,332	X	8,370,670	69,300	246,985	3,169,571	1,040,000	1,203,519	4,639,451	728,671		2,179,411	X		198,000	X	X		804,215		106,749,462	28,197,630	X	5,012,863		969,722	266,249,334
项目厅		X	1,887,205		1,181,540		X																5,624,340		217,156,782	917,514		4,080,582		231,285,700	
世卫组织	706,945		20,454,835		23,258,357	X		350,000	171,795	1,539,028	2,854,986	960,434	2,185,889			4,419,285	X	52,470	20,000			95,872		X	118,531,392	11,286,686	364,941	X	102,008	187,354,903	
粮食计划署	1,769,068	X	35,748,933		84,124,084	X			123,431	3,948,707	692,438	1,071,061	1,487,905								X										160,618,464
教科文组织	169,800	X						1,587,226	149,750	80,348	1,659,179	2,223,906	596,116	4,948,728	1,084,184		1,507,766			X		106,989	1,950,000		61,538,773	22,594,154		20,049	300,011	100,552,992	
人居署								X	211,860	1,065,843	1,496,000	597,983	X	X		774,020						750,000			85,578,107	3,350,918		1,700,001		95,524,732	
人口基金	79,998	X	6,304,723		9,187,503		994,858	2,048,841	231,374	2,051,675	3,754,765	2,236,653	5,353,075	1,263,172	5,210,007	X	40,729	59,400	820,173	X	X	946,415	7,568,964	X	20,945,745	15,046,259			240,310	85,881,611	
难民组织	250,000	X	14,148,870		41,290,445	X	X	X		422,045	479,438	796,178	11,250	X						X	X	4,280,706	58,514	13,422,691	1,528,959	6,930,000		489,403		84,110,499	
工发组织		X				X	4,500,000	215,000	208,553	2,063,415	1,671,000	1,324,489	3,256,960	1,097,788		2,536,691			25,631					X	45,504,763	8,714,100				71,118,389	
人道协调厅	400,000		26,578,511		18,239,946												X			X				X							48,468,107
劳工组织					500,000		2,683,108		176,344	3,132,573	883,000	262,996	5,111,780	875,405		2,749,032		49,500	20,000	X			1,851,785		6,656,650	14,332,983	896,887		54,490	40,236,533	
国际移民组织		X	1,412,532		16,238,020	X			142,283	1,013,707	253,835		34,500	68,2736							X		6,216,535		X	7,308,919	X			36,957,840	
妇发基金			300,000		576,000	X	X	9,502,220	94,050	803,193	532,020	844,689	71,760	344,101		X	73,260		193,000	X	564,087	3,716,443	939,420	8,759,840	11,249,098				X	42,195	30,422,043
环境署	X				368,669		X	99,700			160,000	49,697	85,000	258,512			X								16,605,005	4,620,710		4,577,611		26,873,069	
驻地和人道主义协调员办公室					13,475,677													X													13,475,677
联合国地雷行动处			400,000		11,382,703																										11,782,703
西亚经社会																									10,331,911						10,331,911
政治部																										7,801,998					7,801,998
禁毒办								1,157,706	100,000		X				X	1,952,115						900,000	X	X	2,524,706						6,634,527
发展援助服务					3,885,584																										3,885,584
世旅组织																										2,941,977	652,000				3,593,977
艾滋病规划署			100,000		467,179				X	176,000	163,160	140,438	X		1,270,720	X	X		346,863	X	X			X	388,320	896,887					3,426,597
人权高专办												X									X	X	2,399,830	X	X	96,300			X		2,496,130
国际民航组织														X													1,151,720				1,151,720
资发基金								390,432			100,900						20,000						X		X	530,067					1,041,399
贸发会议								211,365	60,000		337,000															291,500					899,865
近东救济工程处																										789,026	99,510				888,536
志愿人员方案															388,456	X	X				X										623,458
农发基金								298,000			X						X									227,910					525,910
国贸中心								45,045	70,000					X												265,756					380,801
亚太经社会																										214,000					214,000
拉加经委会																										75,649					75,649
新闻中心												68,100	X																		68,100
非洲经委会																															0
国际电联																									X	X					0
经社部																															0
医研所																									X						0
气象组织																															0
世界动物卫生组织																															0
总计	18,146,350	5,645,618	445,370,638	0	567,739,976	13,038,163	46,017,473	10,895,354	4,094,790	28,236,117	24,024,294	15,301,877	55,220,649	9,518,622	30,442,153	25,670,258	670,230	495,000	7,759,649	1,360,000	0	2,766,076	130,147,939	1,132,263	1,259,827,536	253,663,728	23,072,843	15,629,961	10,294,479	13,035,769	3,019,418,003

* 组织已向多方捐助信托基金办公室签订了谅解备忘录，但截至 2009 年 12 月 31 日未到账资金。

** 基金的行政工作授权给开发署国家办事处，基金成立不久。

*** 基金的行政工作授权给开发署国家办事处，数据取自 2006 年和/或 2007 年报告，以及或者 2008 年和 2009 年提交的数据。

**** 2008 年 7 月，现有的中非共和国应急准备基金改为共同人道主义基金，基金的行政工作授权给开发署国家办事处。

***** 开发署作为管理主管发放资金，将资金划拨给经人道主义协调员核准的非政府组织。

注：中期数据源自截至 2009 年 1 月 13 日的现有数据。

MDTF Office / 18 Jan 2010

附件五

参与组织根据联检组建议所采取的行动概览 JIU/REP/2010/7

报告	预期影响	联合国及其基金和方案													专门机构和原子能机构												
		行政首长协调会*	联合国**	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世卫组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																						
了解情况		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
建议 1	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 3	o		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	o	E																									
建议 6	o	E																									
建议 7	o		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 8	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

图例: L: 供立法机构做出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議(*行政首长协调会主席)

■: 不要求相关组织采取行动的建議

预期影响: a: 加强问责制 b: 传播最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强控制和遵守

e: 增强成效 f: 重大财政节省 g: 提高效率 o: 其他

** 除贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处之外, 包括 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体。

	预期影响	联合国及其基金和方案													专门机构和原子能机构												
		行政首长协调会*	联合国**	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世卫组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	开展行动	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																						
	了解情况	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	建议 9	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	建议 10	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	建议 11 ^a	o	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	建议 12	e	L							L																	
	建议 13	o	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例：L： 供立法机关做出决定的建议

E： 供行政首长采取行动的建議(*行政首长协调会主席)

： 不要求相关组织采取行动的建議

预期影响： a： 加强问责制 b： 传播最佳做法 c： 加强协调与合作 d： 加强控制和履约

e： 增强成效 f： 重大财政节省 g： 提高效率 o： 其他

** 除贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处之外，包括 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体。

^a 建议 11 针对联合国系统各组织内部审计部门主管。